

**110** *Extern optreden van de Unie: Hof van Justitie kiest voor ruime interpretatie artikel 218 lid 9 VWEU*

### Zaak C-399/12, Duitsland/Raad van de Europese Unie

Arrest van 7 oktober 2014 (Grote kamer),  
ECLI:EU:C:2014:2258; conclusie van A-G  
P. Cruz Villalón van 24 april 2014

*Beroep tot nietigverklaring – Extern optreden van de Europese Unie – Artikel 218 lid 9 VWEU – Bepaling van het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in een bij een internationale overeenkomst opgericht lichaam – Internationale overeenkomst waarbij de Europese Unie geen partij is – Internationale Organisatie voor Wijnbouw en Wijnbereiding (OIV) – Begrip ‘handelingen met rechtsgevolgen’ – Aanbevelingen van de OIV*

#### 1. Inleiding

De vraag naar de verhouding tussen de Unie en haar lidstaten wordt in het gebied van het EU-buitenlandbeleid beantwoord in de taal van bevoegdheden.<sup>1</sup> Conform het beginsel van de toegewezen bevoegdheden kan de Unie enkel optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die de Verdragspartijen (d.i. de lidstaten) haar hebben toebedeeld, en dit om de doelstellingen te bereiken die de Verdragspartijen in de Verdragen hebben vooropgesteld.<sup>2</sup>

Wat betekent het echter om ‘bevoegd’ te zijn? Het antwoord op deze vraag is minstens tweeledig.<sup>3</sup> Het begrip ‘bevoegdheid’ heeft in de eerste plaats een materiële dimensie: men kan bevoegd zijn om op te treden binnen een bepaald beleidsdomein. De toewijzing van materiële bevoegdheden is een welgekende techniek om de verhouding te reguleren tussen de politieke gemeenschappen die samen een federatie vormen.<sup>4</sup> In de tweede plaats heeft het begrip een instrumentele dimensie: hoe kan de betrokken entiteit optreden? Wat is de aard en de intensiteit van haar optreden? Zo kent het constitutioneel recht van de EU verschillende instrumenten: de richtlijn, de verordening, de beslissing, enzovoort.<sup>5</sup>

In het recht van de buitenlandse betrekkingen van de EU is een dergelijke typologie minder ontwikkeld.<sup>6</sup> Het Verdrag van Lissabon heeft op dit punt weinig duidelijkheid toegevoegd. Artikel 218 VWEU, de bepaling die handelt over de procedure tot het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten, lijkt de voornaamste bepaling te zijn die ingaat op de vraag naar de vorm van internationaal optreden van de Unie. Het internationaal juridisch verkeer beperkt zich echter niet tot de onderhandeling over en sluiting van internationale overeenkomsten. Het internationaal recht voorziet, naast het sluiten van overeenkomsten, ook het verrichten van unilaterale handelingen.<sup>7</sup>

Op dit punt hebben de Verdragspartijen weinig voorzien. Artikel 218 lid 9 VWEU is de enige bepaling die uitdrukkelijk ingaat op de instrumentele bevoegdheid van de Unie om andere handelingen te verrichten dan het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten. De bepaling voorziet een soepelere procedure<sup>8</sup> volgens dewelke de toepassing van een overeenkomst kan worden geschorst en de Unie een standpunt kan innemen in de besluitvormingsprocessen van bepaalde internationale lichamen. De procedure lijkt echter niet van toepassing te zijn op alle standpunten die de Unie wenst in te nemen in het internationale verkeer. Het betreft enkel ‘de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst’.

#### 2. Feiten en juridische context

De interpretatie van deze bepaling maakt het voorwerp uit van het geschil in de zaak *Duitsland/Raad*.<sup>9</sup>

De context waarin het geschil ontstond was betrekkelijk triviaal. De Internationale Organisatie voor Wijnbouw en Wijnbereiding (hierna: de IOV) is een internationale organisatie die beoogt bij te dragen tot een internationale harmonisatie van gebruiken en standaarden m.b.t. de productie en marketing van wijn en aan wijn gerelateerde producten.<sup>10</sup> Zij neemt hiertoe onder meer technische aanbevelingen aan. De Europese

Unie is geen lid van de IOV; verschillende van haar lidstaten daarentegen wel.

De materie waarin de IOV actief is, behoort vanuit een materieel oogpunt tot de bevoegdheid van de Unie. Artikel 43 VWEU voorziet immers dat de Unie bevoegd is tot het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Artikel 4 lid 2 onderdeel d VWEU voegt hieraan toe dat de Unie deze bevoegdheid in beginsel deelt met de lidstaten; behoudens in die gevallen waarin de EU een exclusieve externe bevoegdheid heeft verworven door uitoefening van een interne bevoegdheid (d.i. het zogenaamde ERTA-effect),<sup>11</sup> is er geen sprake van een exclusieve Uniebevoegdheid.

Uit het gegeven dat de Unie geen lid is van de IOV, maar wel materieel bevoegd is om op te treden in het beleidsdomein waarbinnen de IOV actief is, volgt de vraag naar de wijze waarop de Unie haar bevoegdheid kan uitoefenen. Zoals vermeld is artikel 218 lid 9 VWEU hier het evidente aanknopingspunt aangezien deze bepaling in een procedure voorziet volgens dewelke de Unie ‘standpunten’ kan innemen in bepaalde ‘lichamen.’ Het relevante deel van de bepaling leest als volgt: ‘De Raad stelt, op voorstel van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, een besluit vast (...) tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.’ Op 18 juni 2012 heeft de Raad een standpunt aangenomen op grond van artikel 218 lid 9 VWEU.<sup>12</sup> Naast artikel 218 lid 9 VWEU als procedurele rechtsgrond is de beslissing ook aangenomen op grond van artikel 43 VWEU dat de Unie zoals vermeld een gedeelde bevoegdheid toebedeelt inzake landbouwbeleid. De beslissing was aangenomen bij gekwalificeerde meerderheid. Duitsland – zelf lid van de IOV – stemde tegen het voorstel tot standpuntbepaling, maar slaagde er niet in een blokkeringsminderheid te vormen binnen de Raad.<sup>13</sup> Duitsland besloot de beslissing van de Raad aan te vechten voor het Hof van Justitie.

### 3. Het beroep

Het beroep van Duitsland steunde op één middel: dat artikel 218 lid 9 VWEU niet als geschikte procedurele rechtsgrond kon dienen om het standpunt van 18 juni 2012 aan te nemen.

Het middel van Duitsland bestond uit twee onderdelen.

In het eerste onderdeel stelde Duitsland dat het toepassingsgebied van de betrokken bepaling beperkt is tot de lichamen die opgericht zijn krachtens een overeenkomst *die de Unie had gesloten*. De bepaling verwijst zoals vermeld naar 'een besluit (...) tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen *in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam*'.<sup>14</sup> De bepaling laat in het midden of de Unie dan wel de lidstaten partij dienden te zijn bij een dergelijke overeenkomst. Duitsland was van oordeel dat het begrip 'overeenkomst' begrepen dient te worden als 'een door de Unie gesloten overeenkomst'. Aangezien de Unie geen partij was bij de internationale overeenkomst op grond waarvan de OIV was opgericht, kon de Raad geen gebruik maken van de soepelere procedure voorzien in artikel 218 lid 9 VWEU.

In het tweede onderdeel argumenteerde Duitsland dat artikel 218 lid 9 VWEU enkel van toepassing kan zijn indien de handeling die het lichaam aanneemt *internationale* rechtsgevolgen heeft. De bepaling spreekt over handelingen 'met rechtsgevolgen' en laat in het midden of handelingen gevolgen moeten ressorteren onder *internationaal* dan wel *intern* (hier: EU-)recht. Duitsland was van oordeel dat de eerste lezing de correcte is. Bijgevolg kon de Raad de betwiste beslissing niet aannemen op grond van artikel 218 lid 9 VWEU en kon hij dus geen gebruik maken van de soepelere procedure die deze bepaling voorziet.

### 4. Het antwoord van het Hof

In zijn arrest van 7 oktober 2014 verwerpt het Hof van Justitie beide onderdelen van het middel dat Duitsland had ingeroepen. Het Hof oordeelt (1) dat artikel 218 lid 9 VWEU ook van toepassing is op lichamen opgericht krachtens een overeenkomst waarbij de Unie geen partij was en (2) dat de bepaling ook van toepassing is op handelingen die *Europese* rechtsgevolgen hebben in plaats van *internationale* rechtsgevolgen.

#### 4.1. Artikel 218 lid 9 VWEU is ook van toepassing op lichamen opgericht krachtens een overeenkomst waarbij de Unie geen partij was

Het Hof vangt aan met de opmerking dat de tekst van artikel 218 lid 9 VWEU geen duidelijkheid brengt; de tekst preciseert niet dat de Unie partij moet zijn bij de overeenkomst.<sup>15</sup> In wat volgt gaat het Hof nader in op wat de gevolgen zijn van de beslissing van de Verdragspartijen om de Unie een bevoegdheid toe te bedelen inzake landbouwbeleid. Het Hof stelt: 'Wanneer het betrokken gebied onder een bevoegdheid van de Unie valt (...) belet het feit dat de Unie geen partij is bij de betrokken internationale overeenkomst haar niet om die bevoegdheid uit te oefenen door in het kader van haar instellingen een standpunt te bepalen dat namens haar in het bij die overeenkomst opgerichte lichaam moet worden ingenomen, met name door de lidstaten die partij zijn bij die overeenkomst en gezamenlijk in het belang van de Unie optreden'.<sup>16</sup>

Ter ondersteuning van deze stelling verwijst het Hof naar de zaak *Commissie/Griekenland*<sup>17</sup> en advies 2/91.<sup>18</sup> De betrokken overweging in het arrest *Commissie/Griekenland* herhaalt de stelling van het Hof in advies 2/91, volgens dewelke 'het feit dat de [Unie] niet de hoedanigheid van lid van een internationale organisatie heeft, er niet aan in de weg [staat] dat de externe bevoegdheid van de [Unie] daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, onder meer door tussenkomst van de lidstaten, in de vorm van een gezamenlijk optreden in het belang van de [Unie]'.<sup>19</sup>

In antwoord op het argument van Duitsland dat het begrip 'overeenkomst' in artikel 218 lid 9 VWEU in dezelfde zin begrepen moet worden als in de andere leden van artikel 218 (en bijgevolg als 'overeenkomst *gesloten door de Unie*'), maakt het Hof een onderscheid tussen het begrip 'overeenkomst' vermeld in het eerste deel van lid 9, in de context van de schorsing van de toepassing van een internationale overeenkomst, en het begrip 'overeenkomst' vermeld in het tweede deel van dezelfde lid, in de context van het aannemen van een standpunt binnen een internationale organisatie. Naar het oordeel van het Hof staat een interpretatie van de eerste vermelding als 'overeenkomst door de Unie gesloten' niet in de weg van een interpretatie van de tweede vermelding als 'overeenkomst door de Unie of de lidstaten gesloten'. Hoewel het Hof hier ingaat tegen de argumentatie van advocaat-generaal Cruz Villalón,<sup>20</sup> motiveert het Hof dit punt niet.

#### 4.2. Artikel 218 lid 9 VWEU is ook van toepassing op handelingen die Europese rechtsgevolgen in plaats van internationale rechtsgevolgen hebben

Na kort te overlopen wat de functie is van de betrokken aanbevelingen binnen de werking van de OIV,<sup>21</sup> gaat het Hof in op de vraag of deze aanbevelingen, aangezien zij door middel van dynamische verwijzingen opgenomen zijn in het EU-recht, als 'handelingen met rechtsgevolgen' in de zin van artikel 218 lid 9 VWEU begrepen moeten worden. Het Hof merkt hier op dat de 'wetgever van de Unie die aanbevelingen (...) [opneemt] in de regelgeving die hij in [het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnbouwmarkten] vaststelt'.<sup>22</sup> Deze aanbevelingen '[worden] uitdrukkelijk gelijkgesteld met Unierechtelijke regels', merkt het Hof op,<sup>23</sup> en een bij verordening opgelegde verplichting om van de aanbevelingen van de OIV uit te gaan 'houdt noodzakelijkerwijze in dat deze aanbevelingen bij de opstelling van de Unierechtelijke regels (...) in aanmerking moeten worden genomen', stelt het Hof.<sup>24</sup> 'Bijgevolg', vervolgt het Hof, 'hebben de ... aanbevelingen (...) beslissende invloed op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt op het gebied van de gemeenschappelijke ordening van de wijnbouwmarkten'.<sup>25</sup>

Uit deze vaststellingen vloeit voort, aldus het Hof, dat de betwiste OIV-aanbevelingen rechtsgevolgen hebben in de zin van artikel 218 lid 9 VWEU. De Unie is bijgevolg gemachtigd om een standpunt te bepalen dat namens haar over de betrokken aanbevelingen moet worden verdedigd door de lidstaten binnen de werking van de OIV. Het Hof motiveert dit besluit opnieuw niet. Het verwerpt het tweede onderdeel van het enige middel dat Duitsland had ingeroepen, en verwerpt bijgevolg het beroep in zijn algemeenheid. De Raad kon wel beroep doen op artikel 218 lid 9 VWEU als procedurele rechtsbasis voor de betwiste beslissing tot bepaling van een standpunt in het kader van de werking van de IOV.

### 5. Bespreking

Door te opteren voor een ruime interpretatie van artikel 218 lid 9 VWEU heeft het Hof van Justitie de mogelijkheid voor de Unie om deel te nemen aan de werking van internationale organisaties ruim geïnterpreteerd.<sup>26</sup> Het Hof bevestigt in deze uitspraak uitdrukkelijk dat het mogelijk is voor de Unie om – via het medium van de lidstaten – standpunten in te nemen m.b.t. een te ver-

dedigen positie binnen de werking van internationale organisaties waar slechts enkele lidstaten lid van zijn, maar de Unie zelf niet. Het constitutioneel recht van de EU stelt formeel twee voorwaarden aan de aanname van een dergelijk standpunt: (1) conform het beginsel van de bevoegdheidstoedeling moet de Unie materieelrechtelijk bevoegd zijn om in het betrokken domein op te treden, en (2) de handeling van de internationale organisatie die de uitkomst vormt van het besluitvormingsproces waarin de Unie een standpunt wenst in te nemen, moet rechtsgevolgen hebben. Deze rechtsgevolgen kunnen internationaal- of Europeesrechtelijk zijn.

In de praktijk zal deze tweede voorwaarde echter weinig beperkingen stellen, aangezien de Uniewetgever zelf zal uitmaken of de handeling van de internationale organisatie rechtsgevolgen zal hebben binnen het Unierecht.<sup>27</sup> Het bestaan van een materiële bevoegdheid in het beleidsdomein waarbinnen de internationale organisatie actief is, lijkt bijgevolg de enige substantiële voorwaarde te zijn voor de Uniewetgever om op te treden op grond van artikel 218 lid 9 VWEU. Onder EU-juristen werd met hoge verwachtingen uitgekeken naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Duitsland/Raad*.<sup>28</sup> In enkele recente zaken had het Hof van Justitie ten laste van de lidstaten procedurele vereisten gedistilleerd uit het in artikel 4 lid 3 VEU opgenomen beginsel van de loyale samenwerking. Zelfs in een context waarin de EU slechts een gedeelde bevoegdheid bezit, kunnen lidstaten op grond van het Unierecht ertoe gehouden zijn zich te onthouden van het stellen van internationale juridische handelingen, stelde het Hof. Deze 'duty to remain silent', zoals Larik en Delgado Casteleiro de verplichting in een uit 2011 daterende bijdrage omschreven,<sup>29</sup> werd bevestigd in de context van de onderhandeling over en sluiting van internationale overeenkomsten<sup>30</sup> en in de context van de werking van een internationale organisatie waar zowel de Unie als de lidstaten lid van zijn. Wat deze laatste hypothese betreft, heeft het Hof bevestigd dat de verplichting tot loyale samenwerking niet alleen geldt binnen beleidsdomeinen waarover de Unie een uitsluitende bevoegdheid geniet,<sup>31</sup> maar ook in domeinen waarin deze bevoegdheid slechts gedeeld is.<sup>32</sup> Zodra op EU-vlak een 'gezamenlijke communautaire internationale actie' een aanvang heeft genomen, hebben de lidstaten 'bijzondere positieve en negatieve verplichtingen'. Zo hebben de lidstaten, aldus het Hof in *Commissie/Zweden*, zo zij al

niet van optreden dienen af te zien, ten minste 'de verplichting om nauw samen te werken met de [Unie-instellingen], ter vergemakkelijking van de vervulling van de taak van de [Unie] en ter verzekering van de eenheid en de samenhang van het internationale optreden en de internationale vertegenwoordiging van de [Unie]'.<sup>33</sup>

In de voormelde zaken werd het Hof geconfronteerd met de vraag of het Unierecht lidstaten verplichtingen oplegt in het kader van het EU-buitenlandbeleid.

In *Duitsland/Raad* was het perspectief echter anders. Niet de Commissie, maar een lidstaat had de zaak aangespannen; niet de vraag naar de beweegruimte voor de lidstaten zodra een EU-besluitvormingsproces een aanvang had genomen, was aan de orde, maar wel de vraag of het Unierecht (in het bijzonder de tekst van het artikel 218 lid 9 VWEU, maar misschien ook het beginsel van de loyale samenwerking) de Unie zelf beperkingen oplegt m.b.t. de uitoefening van de haar toebedeelde externe bevoegdheden. De zaak werd dan ook begrepen als een antwoord van de lidstaten op een campagne van de Commissie om de beweegruimte van de lidstaten op het internationale toneel te beperken.<sup>34</sup>

Het moge duidelijk zijn dat het Hof zich niet heeft laten overtuigen door de Duitse argumenten; argumenten die nochtans werden gesmaakt door advocaat-generaal Cruz Villalón, die in zijn conclusie van 29 april 2014 het middel van Duitsland grond achtte.<sup>35</sup> In zijn arrest van 7 oktober 2014 interpreteert het Hof van Justitie de begrippen 'overeenkomst' en 'handeling met rechtsgevolgen' echter opmerkelijk ruim. Wat het eerste begrip betreft, beperkt het Hof er zich in i.o. 52 toe op te merken dat het feit dat de Unie geen partij is bij de betrokken internationale overeenkomst haar niet belet om die bevoegdheid uit te oefenen door in het kader van haar instellingen een standpunt te bepalen dat namens de Unie in het bij die overeenkomst opgerichte lichaam moet worden ingenomen. Het Hof steunt deze stelling op eerdere rechtspraak – in het bijzonder het arrest in de zaak *Commissie/Griekenland* en op advies 2/91. Wat is de betekenis van deze argumentatie? Hoewel het Hof er niet uitdrukkelijk naar verwijst, kan aangenomen worden dat de redenering in deze twee zaken op haar beurt steunt op eerdere rechtspraak, en in het bijzonder op de uitspraak in de befaamde uit 1972 daterende zaak *ERTA*.<sup>36</sup> Zoals bekend besloot het Hof in deze zaak dat de Unie over een exclusieve bevoegdheid beschikte

om de ERTA-overeenkomst te sluiten. Misschien minder bekend is dat in een volgende stap het Hof het argument van de Raad aanvaardde dat vanuit politiek oogpunt het gepaster was de lidstaten over de overeenkomst te laten onderhandelen. Op grond van toenmalig artikel 5 EG, dat het beginsel van de loyale samenwerking codificeerde,<sup>37</sup> dienden de lidstaten op te treden als mandaathouder van de Unie.<sup>38</sup> Zij dienden zich te houden aan de gedragslijnen vastgelegd bij aanbeveling van de Raad en konden niet optreden 'buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen'.<sup>39</sup>

In de uit 1976 daterende zaak *Kramer* was de hypothese aan de orde dat de Unie niet rechtstreeks kon optreden aangezien zij geen lid was van de betrokken internationale organisatie.<sup>40</sup> In zijn arrest van 14 juli 1976 stelde het Hof voor het eerst dat zodra op Unievlak een aanvang van besluitvorming waargenomen kan worden, de lidstaten ertoe gehouden zijn 'gezamenlijk op te treden' en 'alle beschikbare juridische en politieke middelen' aan te wenden om de aansluiting van de Unie bij de betrokken internationale organisatie te bewerkstelligen.<sup>41</sup> Zoals in *ERTA* bevestigde het Hof het bestaan van de figuur van het mandaat op grond van het beginsel van loyale samenwerking teneinde de Unie in staat te stellen haar bevoegdheden uit te oefenen.

De casus in advies 2/91 was gelijkaardig aan die in *Kramer*. De Commissie verzocht het Hof een advies over de bevoegdheid van de Unie om een internationale overeenkomst te sluiten in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie. Aangezien de EU geen lid is van de Internationale Arbeidsorganisatie dienden de lidstaten de betrokken overeenkomst onder internationaal recht te sluiten. In antwoord op een exceptie van niet-ontvankelijkheid steunende op de overweging dat de Unie in ieder geval de internationaalrechtelijke capaciteit ontbeerde om de overeenkomst te sluiten, stelde het Hof dat het 'geen oordeel [kan] uitspreken over de moeilijkheden die de Gemeenschap bij de uitoefening van haar bevoegdheid eventueel zou ontmoeten als gevolg van bepaalde regels van het IAO-Statuut', en het vervolgde 'dat ook al kan de Gemeenschap ingevolge het IAO-Statuut verdrag nr. 170 niet zelf sluiten, zij haar externe bevoegdheid zo nodig zou kunnen uitoefenen door tussenkomst van de Lid-Staten, in de vorm van een gezamenlijk optreden in het belang van de Gemeenschap'.<sup>42</sup> Ook in advies 2/91 bevestigde het Hof m.a.w. het bestaan van een verplichting voor de lidstaten om op

grond van het beginsel van loyale samenwerking als mandaathouder van de Unie op te treden.

Gaat het Hof in *Duitsland/Raad* verder dan in de zaken *ERTA* en *Kramer* of in advies 2/91?

Het antwoord is genuanceerd. Eigen zowel aan *Kramer* als aan advies 2/91 was dat alle lidstaten lid waren van de betrokken internationale organisatie. In *Duitsland/Raad* was dit niet het geval: verschillende van de EU-lidstaten waren geen lid van de IOV. Door artikel 218 lid 9 VWEU ruim te interpreteren bevestigt het Hof van Justitie dat EU-lidstaten die geen lid zijn van de IOV indirect – d.m.v. hun stemgedrag in de Raad – de werking van de IOV kunnen beïnvloeden. Het verlies aan autonomie voor de EU-lidstaten die ook lid zijn van de IOV is bijgevolg dubbel: op grond van de voormelde verplichting tot loyale samenwerking dienen zij samen met de EU-lidstaten die ook lid zijn van de IOV binnen de organen van de IOV een gezamenlijk Uniestandpunt te verdedigen, en daarenboven moeten zij aanvaarden dat EU-lidstaten die geen lid zijn van de IOV niettemin deelnemen aan de besluitvorming binnen de Raad. Dat de figuur van het mandaat ook toepassing kan vinden in een context waarin niet alle EU-lidstaten ook lid zijn van de betrokken internationale organisatie is m.i. een nieuw gegeven.

Anders dan in *Commissie/Zweden* daarentegen, spreekt het Hof zich in *Duitsland/Raad* niet uit over de gevolgen van een optreden van de Unie voor de mogelijkheid voor de lidstaten om autonoom op te treden binnen de betrokken internationale organisatie. Aangenomen kan echter worden dat in de hypothese dat de EU geen lid is van de betrokken internationale organisatie, maar enkele lidstaten wel, de doctrine van de loyale samenwerking zoals hierboven besproken integraal toepassing zal vinden. Zodra een besluitvormingsproces op Unievlak is aangevat, dienen de lidstaten zich te onthouden van acties die deze besluitvorming bemoeilijken. Zodra een Uniestandpunt is aangenomen, zijn de lidstaten ertoe gehouden dit standpunt te respecteren en hun optreden op dit standpunt af te stemmen. Het komt aan het Hof van Justitie toe om op grond van de feiten van de zaak de verplichting tot loyale samenwerking invulling te geven.<sup>43</sup>

Een gezamenlijke lezing van de arresten over de doctrine van de loyale samenwerking en de uitspraak in *Duitsland/Raad* doet een totaalplaatje naar voren komen waarin de Unie enerzijds – *ex ante* – over een ruime

instrumentele bevoegdheid beschikt om internationaal op te treden en anderzijds – *ex post* – over aanzienlijke juridische mogelijkheden beschikt om de lidstaten te disciplineren; dit alles teneinde de ‘eenheid en de samenhang van het internationale optreden en de internationale vertegenwoordiging van de [Unie]’ te verzekeren.<sup>44</sup>

Naast de ERTA-doctrine, die lidstaten in beginsel voorgoed de bevoegdheid ontnemt om internationaal op te treden,<sup>45</sup> biedt de doctrine van de loyale samenwerking een bijkomende rechtsgrond om conflicten tussen het EU-buitenlandbeleid en het buitenlandbeleid van de lidstaten te vermijden. De gevolgen van beide doctrines zijn gelijkaardig: in beide gevallen wordt de lidstaten de mogelijkheid ontnomen autonoom op te treden. In de context van de ERTA-doctrine is deze onmogelijkheid om op te treden van onbepaalde duur, in de context van de doctrine van loyale samenwerking geldt deze onmogelijkheid voor een ‘redelijke termijn’.<sup>46</sup>

Interessant aan de uitspraak van het Hof in *Duitsland/Raad* is tot slot de rol die de doctrine van loyale samenwerking mogelijk gespeeld heeft in de beslissing van het Hof om de begrippen ‘overeenkomst’ en ‘rechtsgevolgen’ in artikel 218 lid 9 VWEU dermate soepel te interpreteren. Hanteert het Hof hier het beginsel van de loyale samenwerking als een heuristische techniek om tot een ruime interpretatie van beide begrippen te komen? Indien dit inderdaad het geval is, dan heeft de doctrine van loyale samenwerking in deze zaak een nieuwe functie verkregen: naast een doctrine die de uitoefening van Uniebevoegdheden reguleert, dient zij zich nu ook aan als interpretatiemethode van het Unierecht. Via deze weg draagt de doctrine van loyale samenwerking opnieuw bij tot een versteviging van de positie van de Unie in het internationale verkeer.

T. Verellen<sup>47</sup>

#### Voetnoten

- 1 En niet in de taal van de oplossing van conflicten tussen normen, zoals oorspronkelijk het geval was in de interne EU-context. Zie arrest in *Costa/Enel*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.
- 2 Zie artikel 5 lid 2 VEU.
- 3 Een derde dimensie, die in deze context van minder belang is, is teleologisch of functioneel. De entiteit kan bevoegd zijn om een bepaalde doestelling te bereiken of een bepaalde taak te vervullen. Over de rol van doelstellingen in het constitutioneel recht van de EU, zie J. Larik, ‘From Speciality to a Constitutional Sense of Purpose: on the Changing Role of the Objectives of the European Union’, *International & Comparative Law Quarterly* 2014, 1-28.

- 4 Dit is bijvoorbeeld de techniek die het Canadese constitutioneel recht hanteert. Zie secties 91 en 92 van de *Constitution Act*, 1867.
- 5 Zie artikel 288 VWEU.
- 6 Dit gegeven leidt nu en dan tot conflicten tussen de verschillende EU-instellingen en de lidstaten. Zie recentelijk het arrest in de zaak *Venezolaanse Visserijverklaring* waarin advocaat-generaal Sharpston de vraag stelde welke besluitvormingsprocedure de Uniewetgever diende te hanteren omeen internationaalrechtelijke unilaterale verklaring aan te nemen. Het Hof ontweek de vraag door de combinatie van de Uniehandelingen de reactie daarop vanwege het derde land als een internationale overeenkomst te kwalificeren. Zie conclusie van A-G E. Sharpston in *Parlement/Raad [Venezolaanse Visserijverklaring]*, C-103/12, ECLI:EU:C:2014:334 en het arrest in dezelfde zaak, ECLI:EU:C:2014:2400).
- 7 Hoewel unilaterale handelingen niet worden vermeld in artikel 38 lid 1 van het statuut van het Internationaal Gerechtshof als bron van internationaal recht, kunnen zij toch internationale rechtsgevolgen hebben. Zie M. Shaw, *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2008, 121-122.
- 8 Anders dan in de procedure over het onderhandelen en sluiten van internationale overeenkomsten, voorziet artikel 218 lid 9 VWEU in geen enkel geval in een rol voor het Europees Parlement.
- 9 Arrest *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258.
- 10 Voor een overzicht van de doelstellingen en activiteiten van de OIV, zie artikel 2 van het akkoord van 3 april 2001 tot oprichting van de Internationale organisatie voor wijnbouw en wijnbereiding, te raadplegen op [www.oiv.int/oiv/info/fr/textes/fondamentaux?lang=fr](http://www.oiv.int/oiv/info/fr/textes/fondamentaux?lang=fr) (laatst bezocht op 22 december 2014).
- 11 Arrest *Commissie/Raad [ERTA]*, 22/70, ECLI:EU:C:1971:32.
- 12 Document van de Raad nr. 11436/12 tot vaststelling van het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen ten aanzien van bepaalde resoluties waarover moet worden gestemd in het kader van de Internationale Organisatie voor Wijnbouw en Wijnbereiding (OIV), te raadplegen via [www.consilium.europa.eu/nl/documents-publications/](http://www.consilium.europa.eu/nl/documents-publications/).
- 13 Zie Arrest *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, r.o. 18.
- 14 Cursivering aangebracht door de auteur.
- 15 Arrest *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, r.o. 49.
- 16 Arrest *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, r.o. 52.
- 17 Arrest *Commissie/Griekenland*, C-45/07, ECLI:EU:C:2009:81, r.o. 30-31.
- 18 Advies 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, r.o. 5.
- 19 Ibid., r.o. 5.
- 20 Conclusie van A-G P. Cruz Villalón in *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:289, punt 67: ‘Allereerst moet namelijk in aanmerking worden genomen dat de bepaling hetzelfde woord “overeenkomst” in één adem noemt met betrekking tot twee verschillende situaties: eerst wordt de “schorsing van de toepassing van een overeenkomst”, vervolgens de bepaling van standpunten voor een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam geregeld. In die omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat hetzelfde

- woord ook de dezelfde betekenis heeft. Het is duidelijk dat het in het eerste geval alleen kan gaan om overeenkomsten van de Unie. Bijgevolg moet het woord "overeenkomst" ook in het tweede geval deze betekenis hebben, dat wil zeggen dat het ook hier om overeenkomsten van de Unie gaat.'
- 21 Arrest *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, r.o. 57-60.
  - 22 Ibid., r.o. 61.
  - 23 Ibid., r.o. 61.
  - 24 Ibid., r.o. 62.
  - 25 Ibid., r.o. 63.
  - 26 In een blogpost gepubliceerd kort na de uitspraak van het Hof wordt gesproken over een 'dramatische uitbreiding van de externe bevoegdheden van de Unie'. Zie C. Tournaye, 'International organizations soon blocked by EU's external powers?', 2014, <http://voelkerrechtsblog.com/2014/10/21/international-organizations-soon-blocked-by-eus-external-powers/> (laatst bezocht op 30 januari 2015).
  - 27 Vanuit constitutioneel oogpunt is deze situatie te bekritiseren: de Uniewetgever lijkt in staat te worden gesteld zijn eigen – weliswaar instrumentele – bevoegdheid uit te breiden. Het zij hierbij wel opgemerkt dat afhankelijk van de te volgen besluitvormingsprocedure, niet alleen de Raad, maar ook het Europees Parlement, wetgeving aanneemt. Er is bijgevolg geen volledige identiteit tussen de Uniewetgever die EU-wetgeving aanneemt die verwijst naar internationale normen zoals de aanbevelingen van de OIV enerzijds, en de Uniewetgever die in het kader van artikel 218 lid 9 VWEU het door de lidstaten te verdedigen standpunt binnen de werking van de OIV bepaalt anderzijds. Vanuit een strikt constitutioneel-theoretisch perspectief van de hiërarchie der normen lijkt dit punt m.i. echter niet relevant.
  - 28 Zie onder meer I. Govaere, 'Novel Issues Pertaining to EU member States Membership of Other International Organisations: the OIV Case', in: I. Govaere e.a. (red.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers 2014; J. Wouters, J. Odermatt & T. Ramopoulos, *The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities* (Leuven Centre for Global Governance Working Papers), 2013, nr. 121, 7.
  - 29 A. Delgado Casteleiro & J. Larik, 'The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?', *ELR* 2011, nr. 36, 524-541.
  - 30 Zie arresten *Commissie/Duitsland*, C-433/03, ECLI:EU:C:2005:462 en *Commissie/Luxemburg*, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341.
  - 31 Zie arrest *Commissie/Griekenland*, C-45/07, ECLI:EU:C:2009:81.
  - 32 Zie arrest *Commissie/Zweden*, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, r.o. 71: '(...) het Hof [heeft] reeds geoordeeld dat die verplichting tot loyale samenwerking algemene gelding heeft, ongeacht het al dan niet exclusieve karakter van de betrokken communautaire bevoegdheid en het eventuele recht van de lidstaten om verplichtingen ten aanzien van derde landen aan te gaan.'
  - 33 Ibid., r.o. 75.
  - 34 In die zin, zie I. Govaere, 'Novel Issues Pertaining to EU member States Membership of Other International Organisations: the OIV Case', in: Inge Govaere e.a. (red.), *The European Union in the World. Essays in Honour of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff Publishers 2014, 227.
  - 35 Conclusie van A-G P. Cruz Villalón in *Duitsland/Raad*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:289.
  - 36 Arrest *Commissie/Raad* [ERTA/AETR], 22/70, ECLI:EU:C:1971:32.
  - 37 Ibid., r.o. 90: '(...) dat derhalve moet worden aangenomen dat de Lid-Staten bij de voortzetting der onderhandelingen en door de gelijktijdige sluiting der overeenkomst volgens de door de Raad vastgestelde modaliteiten, voor en na hebben gehandeld in het belang van en namens de Gemeenschap, overeenkomstig de krachtens artikel 5 van het Verdrag op hen rustende verplichtingen.'
  - 38 Zie verder M. Cremona, *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community* (EUI Working Papers), 2009.
  - 39 Arrest *Commissie/Raad* [ERTA/AETR], 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, r.o. 52.
  - 40 *Kramer* verschilt in deze van ERTA: in de laatstgenoemde zaak kon de Unie vanuit juridisch oogpunt over de betrokken internationale overeenkomst onderhandelen. De beslissing om de lidstaten de onderhandelingen te laten voeren was genomen op politieke gronden.
  - 41 Arrest *Cornelis Kramer*, 3, 4 en 6-76, ECLI:EU:C:1976:114, r.o. 44-45: '(...) dat blijken al deze elementen de Lid-Staten die partij zijn bij het Visserijverdrag en bij andere soortgelijke overeenkomsten, voortaan niet slechts gehouden zijn geen enkele verbintenis onder die overeenkomsten aan te gaan die de Gemeenschap bij de uitvoering van de haar in artikel 102 Toetredingsakte opgedragen taak kan hinderen, doch ook om in het kader van de Visserijcommissie gezamenlijk op te treden; (...) dat voorts duidelijk is dat, zodra de Gemeenschapsinstellingen de procedure tot tenuitvoerlegging van de bepalingen van artikel 102 hebben geopend en uiterlijk bij het einde van de daarin genoemde termijn, deze instellingen en de Lid-Staten verplicht zijn alle beschikbare juridische en politieke middelen aan te wenden teneinde de aansluiting van de Gemeenschap bij het Visserijverdrag en bij andere soortgelijke overeenkomsten te verzekeren; (...)'
  - 42 Advies 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, punt 4-5.
  - 43 In deze zin, zie G. De Baere, "O, Where is Faith? O, Where is Loyalty?" Some Thoughts on the Duty of Loyal Co-operation and the Union's External Environmental Competences in the light of the PFOS Case', *ELR* 2011, nr. 36, 405, 418.
  - 44 Arrest *Commissie/Zweden*, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, r.o. 75.
  - 45 Dit punt dient echter te worden genuanceerd: de toebedeling van een exclusieve externe bevoegdheid aan de Unie door de aanname van gemeenschappelijke regels blijft afhankelijk van het bestaan van deze regels. Indien de Uniewetgever besluit deze gemeenschappelijke regels in te trekken, verliest de externe bevoegdheid haar exclusief karakter. ERTA-exclusiviteit is bijgevolg van een minder permanente aard als uitdrukkelijke exclusiviteit zoals die bestaat in de context van het gemeenschappelijk handelsbeleid. In deze zin, zie R. Schütze, 'Parallel External Powers in the European Community', *Yearbook of European Law* 2004, nr. 23, 225, 263-264.
- 46 Zie op dit punt conclusie van A-G M. Poiares Maduro in *Commissie/Zweden*, C-246/07, ECLI:EU:C:2009:589, punt 49: 'De implicaties van de verplichting tot loyale samenwerking zijn dan ook tweeledig: ten eerste moeten de lidstaten meewerken aan het communautaire besluitvormingsproces, en ten tweede moeten zij, althans gedurende een redelijke periode, individuele acties achterwege laten zolang dat besluitvormingsproces nog niet is afgerond.'
- 47 Thomas Verellen is doctoraatsstudent, Instituut voor Europees Recht, KU Leuven.

### III Hof van Justitie doet uitspraak over procedure inzake verzoekschriften Europees Parlement

#### Zaak C-261/13 P, Peter Schönberger/Europees Parlement

Arrest 9 december 2014 (Grote kamer), n.n.g.; conclusie van A-G N. Jääskinen van 17 juli 2014

*Beroep tot nietigverklaring – Petitierecht – Bij Europees Parlement ingediend verzoekschrift – Ontvankelijk verklaard verzoekschrift – Besluit houdende sluiting van petitieprocedure – Niet voor beroep vatbare handeling – Niet-ontvankelijkheid – Aanvechtbare handeling*

#### I. Juridisch kader

Elke Unieburger, alsook elke ingezetene van de Unie,<sup>1</sup> beschikt sinds het Verdrag van Maastricht over het recht een verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement.<sup>2</sup> Het petitierecht laat de burger toe deel te nemen aan het democratisch leven van de Unie<sup>3</sup> en wordt beschouwd als een van de hoekstenen van het Europees burgerschap.<sup>4</sup> Dit recht staat eveneens ter beschikking van personeelsleden van de Europese instellingen.<sup>5</sup> De Commissie Verzoekschriften (CV) draagt binnen het Parlement de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de ingediende verzoekschriften, beoordeelt de ontvankelijkheid van het verzoekschrift, alsook de meest gepaste oplossing voor het gestelde probleem. Verzoekschriften kunnen al dan niet collectief worden ingediend met betrekking tot een breed gamma aan onderwerpen. In 2013 werd een totaal van 2885 verzoekschriften geregistreerd.<sup>6</sup> De ingediende verzoekschriften hebben hoofdzakelijk betrekking op milieurecht, discriminatie, rechten en vrijheden, enz., maar ook personeelsaangelegenheden komen voor.<sup>7</sup>